

Vergaderjaar 2009–2010

32 439

Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning om te regelen dat eigen bijdragen voor maatschappelijke opvang en vrouwenopvang door gemeenten bij verordening worden geregeld, en vervolgens door of namens hen worden vastgesteld en geïnd

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Samenvatting

Dit wetsvoorstel geeft gemeenten de bevoegdheid eigen bijdragen voor maatschappelijke opvang en vrouwenopvang vast te stellen en te innen.

Eigen bijdragen en de Wet maatschappelijke ondersteuning

Op 1 januari 2007 trad de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in werking. Krachtens die wet dienen gemeenten inwoners die moeite hebben om zelfstandig aan het maatschappelijk leven deel te nemen, hiermee te helpen. Daartoe treffen de gemeenten voorzieningen in natura en verstrekken zij financiële tegemoetkomingen en persoonsgebonden budgetten¹.

Op grond van artikel 15 Wmo kan de gemeenteraad bij verordening bepalen dat een persoon van achttien jaar of ouder voor het verkrijgen van een individuele voorziening in natura of van een persoonsgebonden budget een eigen bijdrage verschuldigd is. De hoogte van zo'n eigen bijdrage mag voor verschillende soorten van maatschappelijke ondersteuning op verschillende hoogten worden vastgesteld, en mag ook afhankelijk worden gemaakt van het inkomen van de ontvanger of van zijn echtgenoot. Wel dient de gemeenteraad te blijven binnen de regels die hoofdstuk IV van het Besluit maatschappelijke ondersteuning (Bmo) aan het heffen van eigen bijdragen stelt. Eén van die regels is dat burgers die niet alleen een individuele voorziening of een persoonsgebonden budget als bedoeld in de Wmo ontvangen, maar ook in een instelling verblijven als bedoeld in de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), voor hun maatschappelijke ondersteuning geen eigen bijdrage verschuldigd zijn (art. 4.1, zevende lid, Bmo).

Artikel 16 Wmo bepaalt dat de door de gemeenteraad in zijn verordening geregelde eigen bijdragen door een door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) aan te wijzen rechtspersoon worden

¹ De taakverdeling op grond van de Wmo is dat gemeenteraden het Wmo-beleid bepalen en daar bij verordening regels over stellen, terwijl de colleges van burgemeester en wethouders dat beleid uitvoeren. Met het oog op de leesbaarheid wordt dit onderscheid in het hiernavolgende niet consequent aangehouden en wordt veelal van «de gemeenten» gesproken.

vastgesteld en geïnd. Aangewezen is het CAK¹. Omdat het CAK ook de eigen bijdragen voor de AWBZ vaststelt en int, kan aldus worden voorkomen dat aan burgers die al een eigen bijdrage voor intramurale AWBZ-zorg verschuldigd zijn of hun echtgenoten, een Wmo-bijdrage wordt opgelegd. Daarnaast kan aldus eenvoudig uitvoering worden gegeven aan artikel 16d, vierde lid, van het Bijdragebesluit zorg, dat zegt dat de eigen bijdrage voor extramurale AWBZ-zorg wordt verminderd met voor maatschappelijke ondersteuning verschuldigde eigen bijdragen (anticumulatie).

De burger ontvangt in zo'n geval dan ook slechts één rekening voor de eigen bijdragen, hetgeen de overzichtelijkheid voor hem bevordert.

Eigen bijdragen voor maatschappelijke opvang en vrouwenopvang

Met de inwerkingtreding van de Wmo is de Welzijnswet 1994 ingetrokken. Op grond van die wet verstrekte het Rijk aan zogenoemde «centrumgemeenten» specifieke uitkeringen voor onder meer het voeren van beleid op het terrein van de maatschappelijke opvang en de vrouwenopvang. Met die uitkeringen kochten de gemeenten diensten in van instellingen voor deze opvang.

Dergelijke instellingen verlenen onder meer tijdelijk onderdak en begeleiding aan dak- en thuislozen en aan vrouwen en hun kinderen die in verband met problemen van relationele aard of (dreigend) tegen hen gericht geweld hun huis zijn ontvlucht. De variëteit aan ondersteuning is groot: in de crisisopvang verblijven de cliënten soms maar één of enkele nachten, maar het kan ook gaan om een langere periode van verblijf. Naarmate men zelfstandiger wordt, is minder ondersteuning nodig en daarbij horen andere woonvormen. Cliënten stromen bijvoorbeeld door van een zogenoemd «slaaphuis» via een «sociaal pension» naar een vorm van «begeleid wonen». Vrouwen, soms met kinderen, die hun thuissituatie hebben verlaten in verband met problemen van relationele aard of geweld, verblijven soms langere tijd in een instelling in afwachting van een nieuwe woonsituatie.

Voor het verlenen van onderdak brachten de instellingen ten tijde van de Welzijnswet 1994 een bijdrage in rekening die, indien het onderdak meer dan een incidentele nacht betrof en voor zover het inkomen – vaak een bijstandsuitkering – het toeliet, behoorlijk hoog kon zijn. Veelal bedroeg de bijdrage het gehele inkomen minus een vrij te laten bedrag aan zak- en kleedgeld. Dat was (en is) ook redelijk. Mensen die gedurende aanzienlijke tijd inwoning, advies en begeleiding van een instelling genieten, besparen immers op hun eigen kosten van levensonderhoud. Daarnaast werkt de eigen bijdrage voor maatschappelijke opvang en vrouwenopvang als een prikkel om niet onnodig lang van de opvang gebruik te maken. Een prikkel om door te stromen naar woonvormen buiten de opvang is voor sommige cliënten noodzakelijk. Bij het vaststellen van de hoogte van de specifieke uitkeringen aan de centrumgemeenten en vervolgens bij het verdelen van die uitkeringen over de instellingen die maatschappelijke opvang en vrouwenopvang verleenden, werd er door het Rijk en de gemeenten overigens van uit gegaan, dat de instellingen een eigen bijdrage zouden vragen.

Bij de inwerkingtreding van de Wmo is de bepaling in de Welzijnswet 1994 die zag op specifieke uitkeringen voor maatschappelijke opvang en vrouwenopvang (art. 10a) voor zover hier van belang vrijwel ongewijzigd in de Wmo opgenomen (art. 20 Wmo). Ook de uitvoering is niet gewijzigd als gevolg van de inwerkingtreding van de Wmo. Wel behoort het verstrekken van een specifieke uitkering voor maatschappelijke opvang met ingang van 1 januari 2010 tot het verleden. Vanaf die datum is

¹ Artikel 2, eerste lid, van de Regeling maatschappelijke ondersteuning (Rmo).

overgegaan op het verstrekken van een decentralisatieuitkering. Dientengevolge zijn er op dit moment 43 centrumgemeenten die op grond van de Wmo van het Rijk financiële middelen ontvangen voor de inkoop van maatschappelijke opvang, waaronder vrouwenopvang. Bij de inkoop of subsidiëring door gemeenten is altijd rekening gehouden met een door cliënten te betalen eigen bijdrage voor de opvang. De instellingen zijn dergelijke bijdragen vanzelfsprekend dan ook na inwerkingtreding van de Wmo blijven vragen.

Daarnaast zijn er enkele gemeenten die zonder rijkssubsidie instellingen voor maatschappelijke opvang en vrouwenopvang financieren. Ook voor die opvang wordt een eigen bijdrage gevraagd.

Bij nader inzien is het echter zowel wenselijk als noodzakelijk wat betreft het in rekening brengen van eigen bijdragen voor maatschappelijke opvang en vrouwenopvang aan te sluiten bij de hiervoor beschreven, algemene Wmo-regels. Als gezegd houden die in, dat de gemeenteraden in hun verordeningen vaststellen of zij voor de opvang een eigen bijdrage willen heffen en zo ja, hoe hoog deze is.

Wenselijk was het tot 19 april 2010 al omdat de huidige wijze van heffing en inning van eigen bijdragen (op initiatief van en door de instellingen voor maatschappelijke opvang en vrouwenopvang) niet goed aansluit op de algemene lijn van de Wmo, die inhoudt dat gemeenten in hun verordening bepalen of een eigen bijdrage voor Wmo-voorzieningen wordt geheven en zo ja, hoe hoog die is.

Noodzakelijk is het vanaf 19 april 2010, omdat de Centrale Raad van Beroep (CRvB) op die datum (voor zover hier van belang) een uitspraak deed (09/1082 WMO; LJN: BM0956) waarin staat dat een beslissing om een persoon al dan niet toe te laten tot maatschappelijke opvang in de vorm van daklozenopvang, een beschikking is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) (rechtsoverweging 4.4) en dat maatschappelijke opvang geen individuele Wmo-voorziening is (rechtsoverweging 4.6.3). Nu de beslissing om iemand tot, in casu, de daklozenopvang toe te laten of juist te weigeren, een Awb-beschikking is, ligt het in het geheel niet meer in de rede om de opvanginstellingen zelf een eigen bijdrage voor de opvang te laten bepalen en heffen.

Dientengevolge is besloten met voorliggend wetsvoorstel artikel 15 van de Wmo zo uit te breiden, dat een gemeenteraad niet alleen kan bepalen in welk geval een eigen bijdrage voor een individuele voorziening verschuldigd is en hoe hoog deze is, maar ook of een eigen bijdrage voor maatschappelijke opvang of vrouwenopvang wordt gevraagd en hoe hoog deze is. Met deze toevoeging beoogt de regering overigens geenszins aan te geven, dat zij na de uitspraak van de CRvB de mening is toegedaan dat alle verschijningsvormen van maatschappelijke opvang te zien zijn als niet-individuele (oftewel: collectieve) voorzieningen. De verschijningsvormen van deze voorzieningen zijn daarvoor te divers; er bestaat immers niet zoiets als een uniform aanbod in de maatschappelijke opvang of vrouwenopvang. De uitspraak van de CRvB had betrekking op daklozenopvang en de regering is er vooralsnog niet van overtuigd dat andere vormen van opvang niet als individuele Wmo-voorziening moeten worden beschouwd. Daklozenopvang heeft inderdaad een meer collectieve aard. Omdat de Wmo een dergelijk onderscheid thans niet maakt, is de regering voornemens om de vraag over de aard van de maatschappelijke opvang en vrouwenopvang de komende tijd in samenspraak met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Federatie Opvang (FO) te beantwoorden en, indien nodig, te verankeren in de Wmo.

De nu voorgestelde wijziging beoogt slechts te regelen, dat gemeenteraden die als centrumgemeente of anderszins een instelling voor maatschappelijke opvang of vrouwenopvang financieren, een eigen bijdrage van de cliënt mogen heffen ongeacht de vraag of de genoten opvang in het individuele geval beschouwd zou moeten worden als een individuele voorziening of – zoals volgens de CRvB in ieder geval voor daklozenopvang het geval is – als een collectieve voorziening.

Naast artikel 15 dient ook artikel 16 Wmo aangepast te worden. Zonder wijziging van artikel 16 zal een door de gemeente in de verordening geregelde eigen bijdrage voor maatschappelijke opvang of vrouwenopvang immers vervolgens door het CAK moeten worden vastgesteld en geïnd. Dat ligt om twee redenen minder voor de hand. Allereerst heeft rond de 60% van de mensen die gebruik maken van de maatschappelijke opvang of vrouwenopvang een bijstandsuitkering. Vaak zal dat een uitkering zijn van de centrumgemeente zelf. In zulke gevallen ligt het meer in de rede dat de centrumgemeente de verschuldigde eigen bijdrage zelf vaststelt en direct op de bijstandsuitkering inhoudt (om vervolgens het restant aan de cliënt uit te keren), dan dat een en ander via het CAK loopt. Daarnaast heeft het CAK er de afgelopen tijd al enkele veelomvattende taken bij gekregen, te weten, vanaf 2010, de uitkering van tegemoetkomingen als bedoeld in artikel 2 van de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten en, vanaf 21 juni 2010, de vaststelling en inning van eigen bijdragen voor begeleiding in de zin van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Ik vind het van groot belang dat het CAK zich de komende tijd concentreert op het goed uitvoeren van deze nieuwe taken. Om die reden vind ik het ongewenst om het CAK in 2010 of 2011 ook nog te belasten met een nieuwe taak van inning van eigen bijdragen voor maatschappelijke opvang en vrouwenopvang.

Gezien het voorgaande ben ik van mening dat de gemeenten die maatschappelijke opvang en vrouwenopvang financieren niet alleen de verantwoordelijkheid voor het regelen van een eigen bijdragen voor maatschappelijke opvang en vrouwenopvang dienen te krijgen, maar ook de verantwoordelijkheid voor de vaststelling van de hoogte daarvan in een individueel geval en voor de inning ervan. In voorliggend wetsvoorstel wordt daarom ook door middel van een beperkte aanpassing van artikel 16 Wmo in wezen geregeld dat het CAK niet de rechtspersoon is, die eigen bijdragen voor maatschappelijke opvang of vrouwenopvang vaststelt en int. Daarmee worden voor de vaststelling en inning van dergelijke eigen bijdragen – uiteraard voor zover deze eerst bij verordening zijn geregeld – automatisch de centrum-gemeenten (en overige gemeenten die instellingen voor maatschappelijke opvang en vrouwenopvang hebben gefinancierd) verantwoordelijk. Artikel 15 Wmo bepaalt immers dat het de gemeenteraden zijn die bij verordening bepalen voor welke voorzieningen een eigen bijdrage verschuldigd is. Dat brengt logischerwijze met zich dat zij, behalve voor zover daarvan bij en krachtens artikel 16 Wmo wordt afgeweken, ook de eenmaal bij verordening geregelde bijdragen in een individueel geval vaststellen en innen.

Tegelijk met de inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel zal het Bmo worden gewijzigd.

Ten eerste zullen de eigen bijdragen die gemeenteraden voor maatschappelijke opvang en vrouwenopvang in hun verordening mogen regelen, in die zin worden gemaximeerd, dat een cliënt in ieder geval het zogenoemde «zak- en kleedgeld», bedoeld in artikel 23, eerste lid, van de Wet werk en bijstand en de (nominale) premie die hij voor zijn zorgverzekering verschuldigd is, dient over te houden. In het voorgaande is reeds aangegeven waarom het vragen van een eigen bijdrage die hoger kan zijn

dan de op dit moment in het Bmo geregelde eigen bijdragen, in geval van verblijf in een opvanginstelling van meer dan een nacht aangewezen kan zijn.

Ten tweede zal worden geregeld dat mensen die meer dan een nacht in de maatschappelijke of vrouwenopvang verblijven en daarnaast extramurale AWBZ-zorg ontvangen, voor die laatste zorg – het zal hierbij in de praktijk vrijwel uitsluitend om «begeleiding» gaan – geen eigen bijdrage AWBZ verschuldigd zijn.

Het CAK, dat de samenloop van eigen bijdragen op grond van de Wmo en de AWBZ bewaakt, zal daartoe in een aantal gevallen geïnformeerd moeten worden over het begin en einde van het verblijf in een opvanginstelling.

Met het oog op de veiligheid van vrouwen in de vrouwenopvang, wordt vooralsnog afgezien van het op gang brengen van een gegevensuitwisseling. Vanzelfsprekend is het altijd van belang dat het adres van de vrouw in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) gewijzigd wordt in het postbusadres van de vrouwenopvang zodat ook in het incidentele geval de cliënt buiten de opvanginstelling begeleiding of andere Awbz zorg ontvangt, niet getraceerd kan worden. De cliënt zal uitdrukkelijk toestemming moeten geven aan de instelling voor het, in voorkomende gevallen, verstrekken van diens gegevens, via de gemeente, aan het CAK.

De centrum- en andere financierende gemeenten kunnen, nadat zij in hun verordening en binnen de grenzen van de in het Bmo op te nemen maxima de hoogte van de eigen bijdragen hebben bepaald, de daadwerkelijke vaststelling van de verschuldigde eigen bijdrage voor een individuele cliënt desgewenst mandateren aan een opvanginstelling. Evenzo kunnen zij de inning ervan – bijvoorbeeld in de gevallen waarin de opgevangen cliënt geen bijstandsuitkering van de desbetreffende gemeente heeft – aan zo'n instelling uitbesteden.

De administratieve lasten van voorliggend wetsvoorstel voor de opvanginstellingen zijn verwaarloosbaar. Aan de ene kant zullen instellingen naar verwachting wat minder vaak zelf de eigen bijdragen vaststellen en innen. Aan de andere kant zullen zij iets meer gegevens aan gemeenten – die immers verantwoordelijk zijn voor de vaststelling en inning van de eigen bijdragen – moeten doorgeven. Ook de lasten voor de opgevangen burgers wijzigen niet. Daartegenover staat echter wel, dat de rechtspositie voor deze cliënten verbetert, aangezien zij een beschikking zullen ontvangen waarin staat hoe hoog de eigen bijdrage is, die zij verschuldigd zullen zijn. Zijn zij het daarmee niet eens, dan kunnen zij daartegen bezwaar aantekenen bij de centrumgemeente, beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep. Aldus is heldere en toegankelijke, bestuursrechtelijke rechtsbescherming gewaarborgd. Op dit moment, daarentegen, ontbreken duidelijke bepalingen over bestuursrechtelijk rechtsbescherming, zodat veelal de civiele rechter als restrechter aangewezen zou zijn.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdeel A

Tot de in het algemeen deel van deze toelichting aangehaalde uitspraak van de CRvB, ging de regering ervan uit dat maatschappelijke opvang en vrouwenopvang individuele voorzieningen zijn, waar vreemdelingen onder de bij en krachtens artikel 8 Wmo gestelde voorwaarden voor in aanmerking kunnen komen. De CRvB sprak echter uit dat in ieder geval daklozenopvang – een laagdrempelige vorm van maatschappelijke

opvang – niet te zien is als individuele Wmo-voorziening. Voorliggende wijzigingen van artikel 8 strekken ertoe te regelen dat vreemdelingen onder de bij en krachtens dat artikel geldende voorwaarden in aanmerking kunnen blijven komen voor maatschappelijke opvang en vrouwenopvang. Net zoals dat ten aanzien van de wijziging van artikel 15 Wmo geldt (zie het algemeen deel van deze toelichting), beoogt de regering met de wijziging van artikel 8 geenszins impliciet aan te geven, dat zij van mening is dat alle vormen van maatschappelijke opvang en vrouwenopvang collectieve voorzieningen zijn. Zoals gezegd, zal zij de komende tijd samen met de VNG en de FO nader beoordelen op welke wijze deze vormen van maatschappelijke ondersteuning het beste in de wet kunnen worden verankerd en welk onderscheid daarbij valt te maken.

Onderdeel B

De wijziging van artikel 15 Wmo bewerkstelligt dat gemeenten in hun verordeningen kunnen regelen dat voor het gebruik maken van maatschappelijke opvang en vrouwenopvang een eigen bijdrage verschuldigd is. Ook de hoogte van die bijdrage zullen zij in hun verordening kunnen bepalen, waarbij zij wel binnen de grenzen van het Bmo dienen te blijven. Overigens zullen slechts die gemeenten een eigen bijdrage voor maatschappelijke opvang of vrouwenopvang kunnen regelen, die als centrumgemeente of als andere gemeente de opvanginstellingen (mede)financieren. Een gemeente die geen geld in een opvanginstelling steekt, zal derhalve geen eigen bijdrage kunnen vragen van een cliënt die formeel weliswaar in de gemeente woont, maar in een opvanginstelling elders – bijvoorbeeld van een centrumgemeente – wordt opgevangen. De gemeente die de desbetreffende instelling financiert, kan dat wel.

Onderdeel C

Deze wijziging leidt ertoe dat het CAK niet bevoegd is tot vaststelling en inning van eigen bijdragen voor maatschappelijke opvang en vrouwenopvang. Aangezien artikel 16 Wmo te zien is als een «lex specialis» ten opzichte van artikel 15, geldt dientengevolge voor de heffing en inning van eigen bijdragen voor maatschappelijke opvang en vrouwenopvang gewoon artikel 15. Dat wil zeggen dat de gemeenteraden – van de gemeenten die maatschappelijke opvang en vrouwenopvang financieren – bevoegd zullen zijn hierover in hun verordeningen regels te stellen en vervolgens de bijdragen vast te stellen en te innen. Wat «maatschappelijke opvang» en «vrouwenopvang» inhouden, staat overigens in artikel 1, onderdelen c en d, Wmo. Uit artikel 1, onderdeel g, Wmo blijkt, dat beide soorten opvang vormen van maatschappelijke ondersteuning zijn.

Artikel II

De inwerkingtredingsbepaling is zodanig geformuleerd, dat rekening kan worden gehouden met het beleid inzake de «vaste verandermomenten» (Kamerstukken II 2009/10, 29 515, nr. 309). De terugwerkende kracht is noodzakelijk ten gevolge van de in het algemeen deel van deze toelichting aangehaalde uitspraak van de CRvB. Zonder de terugwerkende kracht zouden er tussen 19 april 2010 en de datum van inwerkingtreding van voorliggende wet in ieder geval voor de daklozenopvang niet rechtsgeldig eigen bijdragen meer kunnen worden gevraagd. Hetzelfde zou gelden

voor eventuele andere vormen van maatschappelijke opvang en vrouwenopvang die, indachtig de uitspraak van de CRvB, niet als individuele Wmo-voorzieningen te zien zouden zijn.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
A. Klink